

Polityka publiczna - zagadnienia i nurty teoretyczne

Szarfenberg, Ryszard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Szarfenberg, R. (2016). Polityka publiczna - zagadnienia i nurty teoretyczne. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(1), 45-75. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.1.1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne

Streszczenie

Prowadząc badania polityki publicznej w Polsce, powinno się nawiązywać do pojęć, kategorii analitycznych oraz teorii, które zaproponowano już w tym obszarze badawczym. Artykuł ma na celu przedstawienie przeglądu rozwoju teorii polityki publicznej w dłuższym okresie. Jako pierwsze zostały przedstawione podejścia typologiczne i stadialne. Teorie polityki publicznej zostały omówione jako dwa szersze zbiory przy uwzględnieniu podziału na paradygmaty – racjonalny oraz interpretatywny. Szczegółowo przedstawiono zastosowanie pierwszego z nich do zagadnienia definiowania wyboru rozwiązań problemów publicznych. Paradygmat interpretatywny opisano głównie w powiązaniu z argumentatywnym zwrotem oraz próbą połączenia podejścia racjonalistycznego i interpretatywnego w perspektywie racjonalnej dyskusji. Przegląd kończy przedstawienie kilku prób uporządkowania pola badawczego nauki o polityce publicznej za pomocą określenia listy pytań badawczych, obszarów badań, ram teoretyczno-metodologicznych oraz archetypów działalności analityków polityki publicznej.

Słowa kluczowe: teoria polityki publicznej, typologie polityki publicznej, model stadialny, racjonalny wybór, konstrukcjonizm, paradygmat interpretatywny, perspektywa racjonalnej dyskusji.

Public policy: theoretical developments

Abstract

The examination of public policy in Poland should refer to the terms, analytical categories as well as theories, which have already been postulated in this research field. The article aims to present an overview of the development of public policy theories in the long run. To begin with, the typological and stages approaches were presented. The theories of public policy were presented as two broader classes based on the differentiation into rational and interpretative paradigms. The application of the first one was examined in greater detail in the area of defining the choices of the ways to address public issues.

The interpretative paradigm was presented mainly in connection with the argumentative approach as well as an attempt to combine the rational and interpretative approaches in the context of a rational discussion. The overview ends with the presentation of a few ways of organising the public policy research field through the research questions, the research areas, the theoretical-methodological framework as well as the archetypes of the public policy analysts' activity.

Keywords: public policy theory, typologies of public policy, the stages model, rational choice, constructionism, the interpretative paradigm, the rational discussion perspective.

Pojęcie polityki publicznej ma szeroki zakres, a wiąże się to z rozległym obszarem działalności współczesnych państw i rządów oraz jej zróżnicowaniem pod względem treści i form. Obok kilku klasycznych obszarów, takich jak obszary spraw porządku wewnętrznego, obrony, skarbu czy spraw zagranicznych, rządy w XX w. zaczęły zajmować się m.in. gospodarką, w tym rynkiem pracy, edukacją, zdrowiem, także publicznym, i organizowaniem zabezpieczenia społecznego dla obywateli i mieszkańców. Procesy rozpraszania władzy rządów centralnych w kierunku podmiotów ponadpaństwowych (organizacje takie jak UE i proces regionalizacji), subpaństwowych (samorząd i proces decentralizacji) oraz quasi-państwowych (agencje, rady niezależne od rządu o kompetencjach regulacyjnych) sprawiły, że uwaga badaczy skupiła się w większym stopniu na wielopodmiotowym i wielopoziomowym procesie rządzenia.

Nauka reagowała na wzrastanie roli państwa i jego przemiany. Poza dawną filozofią polityczną oraz historią dokumentującą rozwój poszczególnych państw, w coraz większym stopniu dotyczyło to nowych dyscyplin. Rozwijały się nowa filozofia polityczna (szczególnie od ukazania się pracy J. Rawlsa o teorii sprawiedliwości w 1971 r.) oraz nauki polityczne i prawne. Jeśli chodzi o te ostatnie przedmiotem było państwo jako takie, a w przypadku nauk o administracji – jego aparat wykonawczy oraz klasyczny instrument interwencji, czyli regulacja prawna. Regulacja ta ma aspekty ogólne i szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych obszarów regulowanych najważniejszymi ustawami i związanymi z nimi rozporządzeniami, np. prawem dotyczącym: pracy, ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, oświaty, działalności gospodarczej, a także prawem budowlanym, prawem zdrowotnym itp. W ostatnich dekadach wzrosło przy tym zainteresowanie tzw. miękkim prawem, w szczególności w kontekście UE i tych obszarów polityki, w których kompetencje pozostają po stronie państw członkowskich (np. otwarta metoda koordynacji w obszarze polityki społecznej)¹.

¹ Zob. m.in. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, red. U. Morth, Edward Elgar, Cheltenham 2004. Na temat otwartej metody koordynacji powstało już co najmniej kilka monografii.

W ramach kolejnych nauk – ekonomii, socjologii czy pedagogiki – wykazywano rosnące zainteresowanie zwiększającą się aktywnością państwa na polu gospodarczym i społecznym. Realizowano badania i powstawało coraz więcej publikacji akademickich na temat polityk: gospodarczej, społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej i innych. Dotyczy to również tego, co jest uznawane za problemy gospodarcze i społeczne charakterystyczne dla świata, w którym w zatrudnieniu zaczynają dominować przemysł i usługi, z kolei urbanizacji towarzyszy rozwój miejskiego stylu życia. Problemy te to np. przestępczość, bezrobocie, kryzysy gospodarcze, ubóstwo, rozpad małżeństw, zanieczyszczenie środowiska, konflikty społeczne, nierówności itp. Jako problemy definiuje się też to, co wiąże się z działalnością państwa, np. biurokratyzacja, inflacja, prawa, nieefektywne instytucje publiczne, samowola urzędników itd.

Te dwa obszary refleksji i badań naukowych (państwo i prawo oraz zagadnienia gospodarcze i społeczne) zostały ze sobą powiązane, odkąd państwo i administrację zaczęto rozumieć jako nośnik postępu, środek do rozwiązywania problemów społeczeństw, zaspokajania potrzeb zbiorowości, zwiększania wszechstronnego dobrobytu. Dominacja tej idei stała się przemożna w okresie po II wojnie światowej, gdy w bloku państw kapitalistycznych poparcie zdobyła koncepcja państwa powszechnego dobrobytu (*welfare state*), a w bloku państw socjalistycznych państwo stało się głównym podmiotem gospodarczym ze względu na upaństwowienie środków produkcji. Mimo współczesnego sceptycyzmu co do posiadania przez państwa potencjału do działania i pojawienia się definicji dotyczących go problemów, nadal w centrum uwagi społeczeństw są reformy, które muszą być przełożone na język aktów prawnych. Ich obowiązywanie wciąż gwarantuje państwo. Część tych reform dotyczy właśnie jego, np. procedur stanowienia prawa, sposobu działania jednostek publicznych, zlecania zadań publicznych poza sektor publiczny, form zatrudnienia urzędników itp.

Na tym tle pojawia się dość szczególne podejście, któremu towarzyszą ambicje ujęcia całości zagadnień działalności państwa w formie koncepcji polityki publicznej oraz specyficznego sposobu jej prowadzenia. Wyrazem tego są próby stworzenia jej definicji, typologii oraz modeli jej procesu. O tym będzie traktował pierwszy punkt niniejszego artykułu. Dyskusja nad tym wczesnym rozwojem teoretycznym prowadzi do sformułowania postulatów rozwijania bardziej naukowych teorii służących nie tylko opisowi, ale też wyjaśnianiu i praktyce. Pojawienie się pierwszej fali takich teorii opiera się na uniwersalizacji osiągnięć ekonomii w postaci modeli racjonalnego podejmowania decyzji w warunkach ograniczonych zasobów. Orientacja na praktyczne ich zastosowanie prowadzi do stworzenia złożonej koncepcji analizy polityki publicznej, która to analiza ma dostarczać narzędzi dokonywania racjonalnych wyborów. Zagadnienia te omówiono w kolejnych dwóch punktach. Rosnąca krytyka założeń, na których opierało się podejście, w tym podstawowych założeń ekonomii,

sprowokowała rozwój wielu teorii, w których przyjmowano założenia bardziej realistyczne lub w ogóle rezygnowano z modelu racjonalnego podejmowania decyzji i wyboru. W związku z tym pojawiły się nowe perspektywy, które różnie się określa i wewnętrznie dzieli (punkt czwarty)

Definicja, typologie i modele stadialne

W najprostszej definicji polityki publicznej przyjmuje się, że są to wszelkie świadome działania – włączając w to świadome zaniechania – tych podmiotów czy aktorów, których obejmuje zakres pojęcia rządu (wąsko lub szeroko rozumianego)². Wąsko rozumiany rząd w Polsce to Rada Ministrów z premierem na czele. Zakres znaczeniowy można rozszerzać co najmniej na partię rządzącą we władzy ustawodawczej.

Obszar obejmowany tą definicją jest ogromny. Stąd też podejmowano próby jego uporządkowania. Jedną z często przywoływanych w literaturze anglosaskiej była koncepcja T.J. Lowiego, który zasłynął z zaprezentowania tezy, że polityka publiczna (*policy*) determinuje działania *stricte* polityczne (w sensie *politics*), a nie odwrotnie. Zestawił on ze sobą dwa kryteria powiązane z „typami przymusu dostępnymi dla rządów”. Prawdopodobieństwo użycia przymusu państwowego jest w jednych przypadkach małe, a w innych duże. Z kolei sposób oddziaływania na zachowania jednostek za pomocą tego przymusu może być bezpośredni lub pośredni – poprzez środowisko, w którym działają ludzie. W wyniku takiej procedury otrzymujemy cztery kombinacje, które zostały zinterpretowane jako rodzaje polityki publicznej: dystrybucyjna, konstytutywna, regulacyjna i redystrybucyjna. Każdy z typów polityki publicznej miał być powiązany ze szczególnym rodzajem relacji *stricte* politycznych, np. sprzyjających bardziej konfliktowi lub konsensusowi między aktorami politycznymi.

Interesującą typologię polityki publicznej zaproponowały A. Schneider i H. Ingram. Zastosowane przez nie kryteria klasyfikacyjne dotyczyły m.in. władzy lub siły grupy docelowej danej polityki publicznej. Grupy te różnią się pod względem liczebności, zamożności, zdolności do mobilizacji, możliwości wpływu na swój wizerunek, stąd podział na grupy silne i grupy słabe. Drugim kryterium jest wizerunek społeczny tych grup. Autorki tej propozycji piszą o „społecznych konstruktach” tworzonych przez takie określenia, jak „uczciwy”, „zasłużony”, „nieuczciwy”, „niezasłużony” itp. Wizerunki możemy podzielić na pozytywne i negatywne. Każda polityka publiczna

² T.R. Dye, *Understanding public policy*, Pearson Education Limited, Harlow 2014, s. 3; porównanie z innymi definicjami w przypisie 1.

dotyczy w większym stopniu pewnych grup niż innych, jest więc świadomie kierowana do określonych zbiorowości charakteryzowanych za pomocą różnych konstruktów społecznych. Trzecim kryterium były koszty i korzyści, które przynosi poszczególnym grupom działanie rządu.

Tabela 1. Polityka publiczna w zależności od sposobu i prawdopodobieństwa użycia przymusu

Prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu	Sposób oddziaływania z użyciem przymusu	
	bezpośrednio na zachowania jednostek	pośrednio na zachowania jednostek poprzez zmiany w środowisku działania
Małe	polityka dystrybucyjna – polega na wykorzystaniu rozwiązań, które dają korzyści konkretnym jednostkom, firmom lub korporacjom, np. przydział ziemi państwowej, subsydia do produkcji, cła na import towarów konkurencyjnych wobec produkcji miejscowej	polityka konstytucyjna – wpływanie na kształt systemu politycznego, kształtowanie „reguł gry”, np. sposób przeliczania głosów na mandaty, ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w konstytucji, zmiany w podziale terytorialnym państwa
Duże	polityka regulacyjna – m.in. przynosi korzyści szerszym grupom lub zbiorowościom, polega na regulowaniu zachowań; dzielona jeszcze na politykę: <ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczną konkurencyjną, np. licencje, zezwolenia, koncesje na prowadzenie jakiejś działalności; • ekonomiczną ochronną, np. ochrona konsumentów przed wadliwymi produktami, ochrona pracowników; • społeczną, np. w sprawach aborcji, eutanazji; • czystą, np. kodeksy karne 	polityka redystrybucyjna – „celem nie jest wykorzystanie własności, ale jest nim ona sama, nie chodzi o równe traktowanie, ale o równe posiadanie”, np. progresywne opodatkowanie, programy <i>welfare state</i> , zabezpieczenie społeczne, prawa obywatelskie dla uprzednio dyskryminowanych mniejszości

Źródło: T.J. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, „Public Administration Review” 1972, Vol. 32, No. 4 z uzupełnieniami, cyt. za: T.J. Lowi, *Foreword: New dimensions in policy and politics*, w: *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, red. R. Tatalovich, B.W. Daynes, Westview Press, Boulder 1988.

Zestawienie dwóch pierwszych wymiarów dało cztery rodzaje grup ludzi, którzy zostali nazwani odpowiednio: uprzywilejowanymi (grupy silne o pozytywnym wizerunku), pretendenciami (grupy silne, ale wizerunek negatywny), zależnymi (grupy słabe o pozytywnym wizerunku), dewiantami (grupy słabe, a wizerunek negatywny).

Oferowanie korzyści zależnym grupom docelowym jest dla polityków walczących o głosy wyborcze niezbyt atrakcyjne, gdyż są one słabe pod względem politycznym. Z kolei projektowanie polityki korzystnej dla pretendencji może narazić na utratę głosów ze względu na ich negatywny wizerunek w społeczeństwie. Podobnie zrzućcie kosztów na zależnych będzie niepopularne (na czym opiera się czasem opozycja krytykująca rząd za cięcia socjalne, które uderzą w dzieci czy rodziny), a czynienie tego w przypadku pretendencji może być groźne, gdyż są to grupy silne politycznie. Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa spójne politycznie i wizerunkowo rodzaje

polityki publicznej – polityka korzyści dla uprzywilejowanych i polityka kar dla dewiantów, oraz sześć rodzajów polityki niespójnej pod tymi dwoma względami: polityka korzyści/obciążeń dla zależnych, polityka korzyści/obciążeń dla pretenden-
tów, polityka obciążeń dla uprzywilejowanych oraz polityka korzyści dla dewiantów.

Tabela 2. Grupy docelowe polityki publicznej

Władza lub siła polityczna grupy	Wizerunek społeczny grupy	
	pozytywny	negatywny
Grupy silne	uprzywilejowani (np. osoby starsze, weterani, przedsiębiorcy, naukowcy) (spójna polityka dawania korzyści uprzywilejowanym)	pretendenci (np. ludzie bogaci, duże związki zawodowe, elity kulturalne, mniejszości, moralna większość)
Grupy słabe	zależni (np. dzieci, matki, niepełnosprawni)	dewianci (np. przestępcy, narkomani, komuniści, ci, którzy palą flagę, gangi) (spójna polityka kar nakładanych na dewiantów)

Źródło: A. Schneider, H. Ingram, *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, „The American Political Science Review” 1993, Vol. 87, No. 2, s. 336.

Drugim sposobem uporządkowania pola refleksji i badań dotyczących polityki publicznej jest rozpatrywanie jej jako sekwencji (cyklu) stadiów (faz)³. W tym ujęciu sprawujący władzę politycy oraz podporządkowany im aparat pomocniczy administracji publicznej przechodzą przez kolejne stadia procesu decyzyjnego. Z jedną z pierwszych propozycji tego typu wystąpił fundator naukowego podejścia do polityki publicznej H.L. Lasswell w latach 50.⁴ Według niego zastosowanie podejścia naukowego do rozwiązywania problemów publicznych miało służyć realizacji podstawowych wartości demokratycznych ustrojów (wówczas w kontrze do bloku państw socjalistycznych⁵). Z koncepcji T.J. Lowiego wynikało, iż należy analizować politykę publiczną po to, aby przewidywać rodzaj interakcji między aktorami politycznymi w demokracji, a nie po to, aby ją wzmacniać razem z jej podstawowymi wartościami.

Podporządkowanie podejmowania decyzji publicznych modelowi racjonalnemu wymagało jego doprecyzowania. H.L. Lasswell rozwiązał ten problem poprzez wyróżnienie siedmiu stadiów tego procesu:

³ Poza nazwami „model stadialny” lub „heurystyka stadialna” stosowano też określenia „teoria”, „struktura” (*framework*) lub „perspektywa polityki publicznej jako cyklu” (*policy cycle*). W. Jann, K. Wegrich, *Theories of the Policy Cycle*, w: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, red. F. Fischer, G. Miller, M.S. Sidney, CRS/Taylor & Francis, Boca Raton 2007.

⁴ Na podstawie: K. Ronit, T. Porter, H.D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, w: *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, red. S.J. Balla, M. Lodge, E. Page, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 56–57.

⁵ Krytyka z tego punktu widzenia w: K. Opałek, J. Wróblewski, *Współczesna teoria i socjologia prawa w Stanach Zjednoczonych*, PWN, Warszawa 1963, s. 281.

1. Zbieranie danych, ich selekcja i analiza w celu określenia problemów do rozwiązania.
2. Proponowanie alternatywnych rozwiązań dotyczących zidentyfikowanych problemów oraz ich ocena na podstawie związanych z nimi kosztów i korzyści.
3. Wybór rozwiązań i ich doprecyzowanie w języku prawnym aktów normatywnych i w zgodzie z obowiązującymi procedurami.
4. Wstępne określenie oczekiwań wobec administracji oraz obywateli, które wynikają z przyjętych rozwiązań.
5. Wdrożenie i realizacja rozwiązań, czyli zastosowanie ich przez administrację i dostosowanie do nich zachowań przez obywateli.
6. Ocena sukcesów i porażek wdrożenia oraz realizacji działań.
7. Zakończenie działań i rozpoczęcie nowego cyklu lub poprawianie aktów normatywnych w wyniku stwierdzenia problemów w realizacji.

W późniejszych dekadach proponowano mniej lub bardziej złożone warianty modelu stadialnego⁶. Wielu autorów nadal posługuje się nim, opisując przebieg procesu polityki publicznej – od identyfikowania problemów, ustalenia ich listy i ważności (*agenda-setting*), przez formułowanie polityki, podejmowanie decyzji i ich legitymizację, do implementacji i ewaluacji⁷.

Nowsze ujęcia modelu stadialnego są przedstawiane w kontekście praktycznego rozwiązywania problemów (rysunek 1) oraz z wyróżnieniem dwóch cykli projektowania i implementacji (rysunek 2). Na rysunku 1 została ukazana przystawalność modelu rozwiązywania problemów społecznych oraz modelu tworzenia i realizowania polityki publicznej. Na rysunku 2 heurystyka stadialna została pokazana z wyraźnym podziałem na sprzężone ze sobą fazy projektowania polityki oraz jej implementacji, a te widziane są również jako cykle. Ważne jest podkreślenie faktu, że implementacja nie dzieje się sama przez się i że jest konieczny też system wdrażania oraz odpowiednio wyszkolony personel.

Poszczególne stadia stawały się przedmiotem pogłębionych studiów (np. *agenda-setting*⁸, implementacja⁹). Wiele podręczników wprowadzających do polityki publicznej jest zbudowanych też według tego schematu¹⁰, stąd nazwa „podejście podręcznikowe”¹¹.

⁶ Najbardziej rozwinięty zob. Y. Dror, *Public Policy Making Reexamined*, Transaction, New Brunswick 1989.

⁷ W. Jann, K. Wegrich op.cit., s. 43; T.R. Dye, op.cit., s. 16.

⁸ Zob. R.W. Cobb, C.D. Elder, *Participation in American Politics the Dynamics of Agenda-Building*, Allyn and Bacon, Boston 1972.

⁹ Zob. A.B. Wildavsky, J.L. Pressman, *Implementation*, University of California Press, Berkeley 1973.

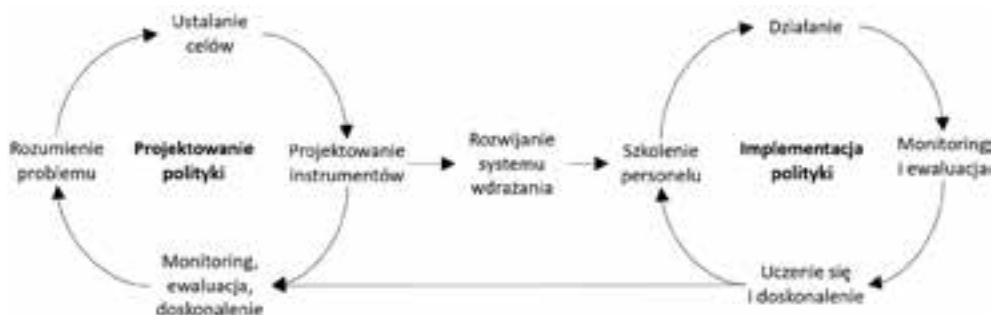
¹⁰ Zob. A. Zybala, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

¹¹ P.A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder 2007, s. 6.



Rysunek 1. Model stadialny – rozwiązywanie problemów a kształtowanie polityki

Źródło: M. Howlett, *Designing Public Policies*, Routledge, London–New York 2011, s. 19.



Rysunek 2. Model stadialny – projektowanie polityki i jej implementacja

Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, Sage, New Delhi 2009, s. 14.

W badaniach polityki publicznej niektóre z konstruktów czy pojęć powodowały dalszą refleksję teoretyczną i kolejne badania (pomijam tu poszczególne obszary czy dziedziny polityki), np.: definicja problemu; cykl, proces czy dynamika polityki publicznej (*policy proces*); jej agenda i jej tworzenie lub ustawianie (*agenda setting*¹²); jej instrumenty lub narzędzia (*policy instruments, policy tools*); projektowanie (*policy design*); sieci (*policy networks*); implementacja czy ostatnio również praca z polityką publiczną (*work of policy, policy work*).

¹² Zob. R.W. Cobb, C.D. Elder, op.cit., 1972.

Polityka publiczna rozumiana w powyższy sposób oznacza dyscyplinę wiedzy, w ramach której jest formułowana koncepcja uporządkowania pola badawczego. Możemy konstruować i konkretyzować na tej podstawie przedmiot badań i pytania badawcze w kontekście danej polityki publicznej. Uczeni stawiają pytania o wzajemne związki np. między potrzebami a celami, problemami a rozwiązaniami, treścią agendy a podjętymi decyzjami, środkami a planami, planami a ich realizacją, produktem a wpływem, wpływem a otoczeniem. Dodatkowe pytania dotyczą wpływu otoczenia na daną politykę publiczną, np.: jaki wpływ na cele polityki edukacyjnej ma sytuacja demograficzna, jaki wpływ na politykę promocji zatrudnienia ma deficyt budżetowy, jaki wpływ na politykę opieki zdrowotnej ma polityka pomocy społecznej.

Paradygmat racjonalnego wyboru

Ujęcia typologiczne oraz stadialne polityki publicznej zostały z czasem uznane za nienaukowe. Niekiedy krytykę modelu stadialnego dosadnie nazywano dewastującą¹³. Podkreślano fakt, że nie odzwierciedla on rzeczywistych procesów decyzyjnych. W mniejszym stopniu dotyczyło to samego podziału na stadia, a bardziej założenia o racjonalności aktorów, którzy w tym procesie uczestniczyli¹⁴.

U podstaw podejścia stadialnego znalazła się koncepcja procesu decyzyjnego, który odzwierciedla wyobrażenia o racjonalnym dokonywaniu wyboru. Wymaga on pewnego aparatu pojęciowego, aby możliwe było określenie opcji wyboru, kryteriów ich oceny, sposobu oceniania na podstawie zebranych danych oraz zasad dokonywania wyboru spośród ocenionych opcji. Jest to logika, która leży również u podstaw ewaluacji¹⁵.

Założenie o racjonalnym wyborze uznaje się również za heurystykę (podobnie jak modele stadialne), która odniesiona do rzeczywistości pozwala nam zobaczyć, jak bardzo ona od niej odbiega. W takich ramach zarzut, że nie oddaje ona złożoności rzeczywistości, wydaje się nieuzasadniony. Heurystyki czy modele idealne są brane również pod uwagę przy tworzeniu instytucji, wówczas ich odbieganie od rzeczywistości może być groźniejsze. Koncepcja H.L. Lasswella była krytykowana jako zbyt technokratyczna – model eksperta doradzającego partii rządzącej na podstawie analizy wyników badań naukowych. Pojawia się też pytanie o to, na ile rzeczywistość jest odporna na jej projektowanie, tzn. założenie o racjonalności człowieka i procesu

¹³ P.A. Sabatier, op.cit., s. 7.

¹⁴ K. Ronit, T. Porter, H.D. Lasswell, op.cit., s. 58.

¹⁵ R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, Routledge, New York 2006, s. 32. W rozwoju perspektyw w ewaluacji również daje się zaznaczyć podobny jak opisany poniżej trend do odchodzenia od racjonalistycznej logiki ku partycypacyjnym i demokratycznym koncepcjom, np. czwarta generacja ewaluacji Guba i Lincoln.

polityki publicznej staje się coraz bardziej rzeczywistością, ponieważ ludzie dostosowują się do stworzonych w ten sposób oczekiwań instytucjonalnych.

W ujęciu racjonalistycznym badanie polityki publicznej zostaje sprowadzone do zmatematyzowanego aktu wyboru jednego ze sposobów zmiany treści prawa lub szerzej instytucji. Główne teorie stosowane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Teorie polityki publicznej oparte na racjonalnym wyborze

Teoria decyzji			Teoria gier	
Wielokryterialna użyteczność	analiza koszty–korzyści	wyбір społeczny	gry kooperacyjne	gry niekooperacyjne
Indywidualne preferencje są wyrażane jako użyteczności na skali ilorazowej	indywidualne preferencje są wyrażane w jednostkach pieniężnych	indywidualne preferencje są wyrażane jako użyteczności na skali porządkowej	grupy mogą zawierać umowy i wyegzekwować ich postanowienia	jednostki nie mogą zawierać umów i działają indywidualnie

Źródło: R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, Routledge, New York 2006, s. 30.

Pierwszym z krytyków modelu stadialnego opartego na racjonalnym wyborze najlepszej z możliwych alternatyw był Ch. Lindblom. Utrzymywał on, że polityka publiczna to niewielkie i stopniowe zmiany zachodzące w procesie ciągłych dostosowań i ucierania się realistycznych (*muddling through*) rozwiązań, a nie wybór najlepszych z możliwych. Podstawą tego podejścia jest teoria H. Simona z lat 40. o ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*) decydentów zaangażowanych w proces decyzji w obszarze polityki publicznej.

Z kolei A. Etzioni próbował połączyć oba modele, podkreślając rolę doświadczenia aktorów o ograniczonych zdolnościach poznawczych (*bounded rationality*), którzy w procesie uczestniczą (*mixed scanning*). M. Cohen i J. March podkreślali fakt, że polityka publiczna jest chaotyczna, a sekwencja bywa odwrotna, niż to zakłada model stadialny, czasem to rozwiązania poszukują problemów (model „kosza na śmieci”).

Założenia podejścia racjonalistycznego D. Stone podsumowała, wskazując na trzy cechy: model rozumowania, model społeczeństwa i model kreowania polityki. Koncepcja analizy polityki publicznej przyjmuje model rozumowania w postaci racjonalnego podejmowania decyzji. Społeczeństwo widziane jest jako rynek, czyli zbiór autonomicznych podmiotów, które w interakcjach z innymi mają na względzie wyłącznie swój własny interes. Z kolei kreowanie polityki jest zbliżone do linii produkcyjnej, gdzie najpierw luźne i niejasne idee są obrabiane i na końcu pojawia się produkt, którego jakość podlega kontroli (model stadialny)¹⁶.

¹⁶ D. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company, New York 2002, s. 8–11.

Analiza polityki publicznej w perspektywie racjonalnego wyboru

Analiza polityki (*policy analysis*) jest uznawana za subdyscyplinę nauki o polityce publicznej¹⁷. Podejście to porównuje się z perspektywą ewaluacyjną. M. Scriven, klasyk teorii ewaluacji uprawianej w USA, twierdził, że jest to młodsze rodzeństwo ewaluacji. Różnice między nimi miały być mało znaczące: 1) procedura dokonywania ewaluacji pozostaje taka sama, z tym że w analizie polityki konieczne jest sformułowanie zaleceń; 2) na ogół klienci wymagają, aby analiza polityki została wykonana w krótkim czasie (presja czasu)¹⁸. Niektórzy teoretycy używają zamiennie terminów *policy evaluation* i *policy analysis*, np. S.S. Nagel¹⁹. Jest to uzasadnione wtedy, gdy mamy na myśli ewaluację *ex ante*, nastawioną na ocenę proponowanych rozwiązań, a nie ich wdrażania i skutków.

Można zaryzykować sformułowanie hipotezy, że myślenie w kategoriach analizy polityki rozwijało się głównie w ramach amerykańskiej politologii (zainspirowane *policy sciences* H.L. Lasswella w połączeniu z założeniami stosowanymi przez ekonomię), natomiast ewaluacja to bardziej wynik refleksji pedagogów, psychologów i socjologów. Stąd też wynika odizolowanie tych nurtów. Może być to również związane z tym, że analiza polityki została pomyślana jako ewaluacja *ex ante*, gdy o klasycznej ewaluacji myślano w kategoriach *ex post*. Jeżeli polityka jest bardziej podobna do strategii niż do programu czy projektu, wówczas można znaleźć dowody, że ewaluatorzy odkryli strategię jako przedmiot ewaluacji całkiem niedawno²⁰.

Są jednak publikacje poświęcone analizie polityki publicznej, w których niemal nie przywołuje się słowa „ewaluacja”. Przykładem jest praca D.L. Weimera i A. Vininga²¹. Przedstawili oni specyfikę analizy polityki publicznej na tle innych rodzajów dociekań i badań. Wyróżnili sześć paradygmatów w tym zakresie: badania akademickie, badania polityki (*policy studies*), klasyczne planowanie, administrację publiczną, dziennikarstwo oraz analizę polityki (*policy analysis*). Porównywano je według kryterium: głównego celu, klienta, typowej metody, ograniczeń czasowych i głównych słabości (tabela 4).

¹⁷ K.B. Smith, C.W. Larimer, *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2009.

¹⁸ M. Scriven, *Evaluation thesaurus*, Sage, Newbury Park 1991, s. 267.

¹⁹ S.S. Nagel, *Handbook of Public Policy Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2000.

²⁰ *Evaluating Strategy*, New Directions for Evaluation, no. 128, red. P.A. Patrizi, M.Q. Patton, Jossey-Bass, San Francisco 2010.

²¹ D.L. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Routledge, London–New York 2011.

Tabela 4. Analiza polityki publicznej na tle innych paradygmatów

Paradygmat	Główny cel	Klient, zamawiający	Typowy styl	Ograniczenia czasowe	Ogólne słabości
Badania akademickie	budowanie teorii w celu zrozumienia społeczeństwa	„prawda” zdefiniowana przez daną dyscyplinę, inni naukowcy	rygorystyczne metody konstruowania i testowania teorii, zwykle retrospektywne (tzn. nienastawione na przewidywanie)	rzadko występują ograniczenia czasowe	często nie mają związku z bieżącymi potrzebami informacyjnymi decydentów politycznych
Badania polityki (<i>policy studies</i>)	przewidywanie wpływu zmiany czynników, które są pod kontrolą polityki publicznej, na problemy społeczne	aktorzy polityczni, powiązane dyscypliny	zastosowanie metod formalnych do pytań związanych z polityką; przewidywanie konsekwencji zmiany polityki	czasami presja czasu, być może łagodzona tym, że te same problemy mogą powracać	problem z przekładaniem wyników badań na działania rządu
Klasyczne planowanie	określenie i osiągnięcie pożądanego stanu społeczeństwa w przyszłości	„interes publiczny” zdefiniowany przez profesjonalistów	ustanawianie zasad i norm profesjonalnych, określenie celów i zadań	brak bezpośrednich ograniczeń czasowych ze względu na długoterminową perspektywę planowania	myślenie życzeniowe, jeżeli pomija się proces polityczny w planowaniu
Administracja publiczna	sprawną realizacją programów ustanowionych w ramach procesu politycznego	„interes publiczny” opisany w ustanowionym programie	zarządzanie i prawo	presja czasu, związana m.in. z cyklem budżetowym	wykluczenie alternatyw, które są zewnętrzne wobec ustanowionych programów
Dziennikarstwo	koncentrowanie uwagi opinii publicznej na problemach społecznych	opinia publiczna	opisywanie problemu	silna presja czasu, gdy dany problem jest na topie	brak analitycznej głębi i zrównoważenia
Analiza polityki	systematyczne porównywanie i ewaluacja alternatywnych rozwiązań problemów społecznych dostępnych dla aktorów publicznych	konkretna osoba lub instytucja odpowiedzialna za podjęcie decyzji	synteza istniejących badań i teorii w celu przewidywania konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań	silna presja terminów związana z koniecznością podjęcia decyzji w odpowiednim czasie	koncentrowanie uwagi na krótkim okresie (krótkowzroczność) ze względu na orientację na klienta i presję czasu

Źródło: D.L. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 26.

D.L. Weimer i A. Vinning proponują również uporządkowanie analizy polityki publicznej według następujących etapów:

- 1) zrozumienie problemu,
- 2) ustalenie celów i ograniczeń dotyczących rozwiązania problemu,
- 3) wybór metody analizy rozwiązań,
- 4) selekcja i dobór kryteriów oceny rozwiązań,
- 5) wyszczególnienie alternatywnych rozwiązań problemu,
- 6) przewidywanie konsekwencji zastosowania poszczególnych alternatywnych rozwiązań w kontekście określonych kryteriów i porównanie ich ze sobą.

Spośród alternatywnych rozwiązań danego problemu należy wybrać to, które w wyniku porównań uzyskało najlepszą ocenę pod względem przyjętych kryteriów.

Wyróżnione wyżej etapy analizy podzielono na dwa główne: analizę problemu i analizę jego rozwiązań. Wewnątrz każdego z nich D.L. Weimer i A. Vinning wyróżnili działania szczegółowe. Analiza problemu zaczyna się od próby jego zrozumienia, czyli zbadania symptomów, które niepokoją klienta; przedstawienia ich jako niesprawności rynku lub niesprawności państwa (według autorów każdy problem publiczny polega właśnie na tym), czyli konceptualizacji problemu; wskazania związków między problemem i zmiennymi, którymi można manipulować za pomocą polityki, co zostało nazwane modelowaniem problemu.

Drugi krok w analizie problemu polega na wyborze oraz wyjaśnieniu istotnych celów i ograniczeń dotyczących polityki. Etap ten jest trudniejszy (m.in. ze względu na krytykę ewaluacji opartej na celach dokonaną przez M. Scrivena), ponieważ celów może być wiele, mogą być konfliktowe i niejasne, analityk musi więc:

- 1) uwzględnić zarówno efektywność rozumianą jako maksymalizacja dobrobytu społecznego, jak i inne cele, np. sprawiedliwość, godność ludzką, polityczną wykonalność i dostępność zasobów – te dwa ostatnie to cele instrumentalne (czyli trzeba je osiągnąć, by zostały zrealizowane cele główne);
- 2) wyjaśnić sprzeczności między celami (np. efektywność a sprawiedliwość);
- 3) odróżnić cele („wartości, które chcemy osiągać”) od polityk/rozwiązań („alternatywy i strategie osiągania celów”, „zbiór konkretnych działań”), co czasem nie jest łatwe, ponieważ w języku potocznym za cele uznaje się często konkretne działania. Cele mają charakter normatywny i są związane z wartościami. Ograniczenia dotyczące polityki są czymś w rodzaju warunków brzegowych, tzn. jeżeli dane rozwiązanie ich nie spełnia, powinno być od razu odrzucone niezależnie od innych zalet.

Trzeci krok to wybór metody analizy rozwiązań. Gdy mamy określone cele – a możliwe są następujące: tylko efektywność, efektywność i inny cel, efektywność i dwa lub więcej innych celów – analityk musi wybrać metodę analizy rozwiązań. Ma do wyboru:

- 1) formalną analizę koszty–korzyści – jest odpowiednia, gdy jedynym celem jest efektywność, wszystkie wyniki zastosowania rozwiązań da się przeliczyć

na pieniądze; daje informację o tym, które rozwiązania są warte przyjęcia, czyli które społeczne korzyści są większe od społecznych kosztów, i jak ustalić ranking alternatyw, które dają korzyści netto (tzn. nadwyżkę korzyści nad kosztami);

- 2) jakościową analizę koszty–korzyści – jedynym celem jest nadal efektywność, ale nie wszystkie konsekwencje rozważanych rozwiązań da się przeliczyć na pieniądze;
- 3) zmodyfikowaną analizę koszty–korzyści – tym razem obok efektywności mamy też inny cel, ale nadal można przeliczyć wszystkie koszty i korzyści na pieniądze;
- 4) analizę koszty–skuteczność, czyli osiągnięcie celu w sposób efektywny – nadal obok efektywności mamy tylko jeden inny cel, ale nie daje się sprowadzić kosztów i korzyści do pieniędzy; ta metoda ma dwie wersje:
 - a) analizę z ustalonym budżetem,
 - b) analizę z ustaloną skutecznością; ten rodzaj analizy nie może nam dać takich informacji jak formalna analiza koszty–korzyści, ale pozwala zdecydować, która z alternatyw jest najmniej kosztowna, jeżeli wszystkie powodują społeczne koszty netto (tzn. ich społeczne koszty są wyższe niż społeczne korzyści);
- 5) analizę z wieloma celami – wszystkie poprzednie metody są jej przypadkami, a ze względu na to, że rzadko w polityce chodzi tylko o jedną wartość, ten właśnie przypadek jest modelem do analizy rozwiązania.

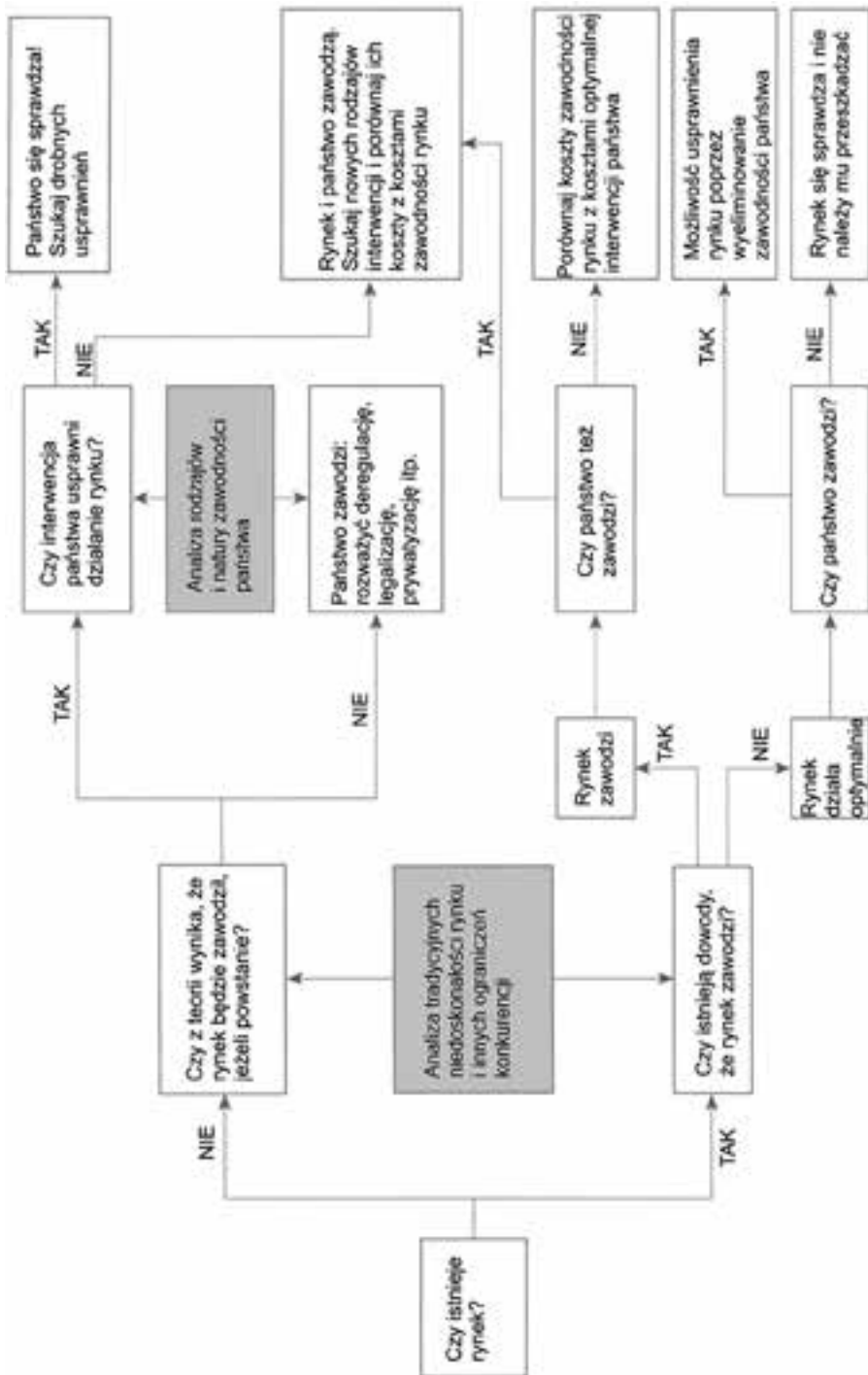
Drugi etap to analiza rozwiązań, która polega na systematycznym porównywaniu alternatywnych propozycji pod względem zoperacjonalizowanych celów, określonych w tej procedurze wcześniej.

Czwarty krok to wybór kryteriów (wskaźników), czyli przekładanie ogólnych celów (np. równość w korzystaniu z pewnej usługi społecznej) na:

- 1) zadania (*objective*), np. minimalizacja różnic w korzystaniu z tej usługi przez różne grupy dochodowe;
- 2) ograniczenia lub warunki brzegowe, np. rodziny z dochodem poniżej poziomu ubóstwa powinny otrzymać pełny dostęp do tej usługi.

Piąty krok polega na wyszczególnieniu alternatywnych rozwiązań, czyli polityk, programów czy strategii. Autorzy wskazali uniwersalne rozwiązania problemów społecznych, oparte na założeniu, że każdy problem da się zdefiniować jako niesprawność rynku lub państwa (zob. rysunek 3). Rozwiązania te są „szablonami” do analizowania alternatyw i polegają na:

- 1) uwalnianiu, ułatwianiu i stymulowaniu działania rynku;
- 2) zastosowaniu podatków i subsydiów w celu zmiany zachowań;
- 3) ustanawianiu i egzekwowaniu reguł;
- 4) pozarynkowej podaży dóbr i usług;
- 5) dostarczaniu ubezpieczenia i zabezpieczania.



Rysunek 3. Algorytm rozwiązywania problemów publicznych

Źródło: D.L. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 205.

Przy tym zadaniu trzeba być szczególnie kreatywnym. Źródła pomysłów na alternatywne rozwiązania problemu to np. już istniejące polityki (*status quo*) i zgłoszone już propozycje zmian, polityki wdrożone gdzie indziej (w kraju, za granicą), ogólne rozwiązania problemów społecznych (jako punkt wyjścia), samodzielnie opracowane alternatywy.

Ostatni krok to przewidywanie i wartościowanie, czyli porównywanie zoperacjonalizowanych celów (kryteria) z odpowiednimi danymi dotyczącymi alternatyw. Wymaga to: a) przewidywania konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań, b) wartościowania konsekwencji alternatyw pod względem kryteriów, c) porównywania alternatyw według różnych kryteriów, czego wynikiem jest macierz cele/alternatywy (zob. tabela 5). Jest to narzędzie, za pomocą którego przedstawia się wyniki porównania alternatywnych rozwiązań. Podany przykład dotyczy problemu tworzenia się korków w centrum miasta.

Tabela 5. Macierz cele/alternatywy dla problemu korków w centrum miasta

Cele	Kryteria/wskaźniki	Alternatywy		
		obecna polityka	podwojenie ceny parkowania	stworzenie ekspresowej linii autobusowej
Dostęp do centrum miasta	liczba pojazdów w dzień roboczy	50 000	45 000 do 48 000	44 000 do 48 000
	średnie opóźnienie w godzinach szczytu (minuty)	12	6 do 10	14 do 18
	liczba pasażerów w autobusach w dzień roboczy	30 000	31 000 do 33 000	32 000 do 36 000
	średnie opóźnienie pasażerów autobusów (minuty)	12	6 do 10	2 do 4
Zdrowe finanse	wpływ z opłat parkingowych i biletów autobusowych w stosunku do obecnej polityki (mln PLN na rok)	0	13 do 20	-0,5 do -0,1
	bezpośrednie koszty w porównaniu z obecną polityką (mln PLN na rok)	0	0,12	3,5
Społeczny dobrobyt w mieście	zmiany działalności biznesowej w centrum miasta	brak	niewielki spadek?	niewielki wzrost?
	zmiany zysków prywatnych firm parkingowych (mln PLN na rok)	0	13	-1,6 do -0,09
	zapełnienie parkingów w pobliżu obszarów mieszkalnych	średnie	wysokie	średnie
Publiczna akceptacja	publiczna akceptacja	rozproszone skargi	sprzeciw kierowców i właścicieli	sprzeciw kierowców prywatnych samochodów, poparcie kierowców autobusów

Źródło: D.L. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 351.

W macierzy cele/alternatywy możemy więc porównać każde z zaproponowanych rozwiązań pod względem kilku odpowiednio dobranych kryteriów. Jest to podstawa informacyjna wywnioskowania na temat tego, które rozwiązanie należy rekomendować jako najlepsze. W związku z tym, że rzadko które rozwiązanie dominuje nad innymi pod wszystkimi względami, nie jest to zadanie łatwe. Może też wymagać dodania wag, gdyż nie każdy cel jest tak samo ważny. Wagi mogą być różne m.in. w zależności od poglądów politycznych, np. efektywność może być ważniejsza niż sprawiedliwość dla ekonomicznych liberałów.

Paradygmat interpretatywny

Wspomniana wyżej D. Stone proponuje inne podejście niż to opisane w poprzednim punkcie. W jej ujęciu polityka publiczna i myślenie o niej dzieją się we wspólnocie politycznej, która nie przypomina wcale rynku, i dlatego ekonomiczne wzory racjonalnego wyboru na podstawie porównań stosunków kosztów do korzyści nie są odpowiednie²².

Ogólniej rzecz ujmując: krytyka teorii racjonalnego wyboru oraz pozytywistycznej koncepcji nauki otworzyła pole do tworzenia alternatywnych podejść i konstruktów (zob. rysunek 4). Polityka publiczna jest rozumiana w tym ujęciu przede wszystkim jako tekst, który może podlegać różnym interpretacjom aktorów działających i spierających się w danym polu tematycznym polityki publicznej (stanowiska, kontrowersje i spory na dany temat jako dyskurs). W tym kontekście F. Fischer wspomina o wpływie teorii krytycznej, poststrukturalizmu, konstruktywizmu społecznego, postmodernizmu i analizy dyskursu. Nową orientację nazywa, podobnie jak R.P. Lejano, postpozytywizmem lub postempiryzmem, przy czym traktuje to jako powrót w badaniach polityki publicznej do zainteresowania ideami i dyskursem²³. Jedną z definicji dyskursu przytoczona przez F. Fischera brzmi: „(...) specyficzny zespół idei, pojęć, kategoryzacji wytwarzanych, odtwarzanych i przetwarzanych w celu nadania znaczenia stosunkom materialnym i społecznym”²⁴. Odejście od racjonalistycznego pozytywizmu nazwano argumentatywnym zwrotem. Zakłada się tu, że głównymi aktorami na scenie polityki publicznej stały się koalicje dyskursywne²⁵. Pojęcie

²² D. Stone, op.cit., s. 8–11.

²³ F. Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 12, 46.

²⁴ Ibidem, s. 73.

²⁵ M. Hajer, *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in great Britain*, w: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, red. F. Fischer, J. Forester, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 45.

to wprowadził M. Hajer, który oddał istotę tego zwrotu, podkreślając rolę języka w życiu politycznym: „Prawie powszechne jest przekonanie, że problemy polityki publicznej są społecznie konstruowane (...). Od narracji, w której sytuacja zostanie ujęta, zależy, czy będzie ona uznana za problem (...). Wiele martwych drzew samych w sobie nie jest społecznym konstruktem, chodzi o to, jaki ktoś nada temu sens. Stąd też wynika to, że jest wiele możliwych rzeczywistości. Jedni mogą postrzegać martwe drzewa jako wynik naturalnych zjawisk, takich jak susze, mróz czy wichura, a inni jako ofiary zanieczyszczeń. Narracja wykorzystująca kwaśne deszcze przedstawia martwe drzewa jako ofiary zanieczyszczeń i w ten sposób stają się one problemem dla polityki publicznej”²⁶.



Rysunek 4. Intelektualne korzenie alternatywnych podejść do polityki publicznej

Źródło: R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, Routledge, New York 2006, s. 92.

Zrozumienie dyskursu prowadzonego w ramach polityki publicznej musi być oparte nie tylko na stwierdzeniu różnic opinii co do faktów, ale także na zidentyfikowaniu argumentów i kontrargumentów wraz z ich konstrukcjami i narracjami. Zgrabnie określił istotę zmiany R. Hoppe – od „mówiąc prawdę władzy” do „razem nadając sens”²⁷.

²⁶ Ibidem, s. 44.

²⁷ R. Hoppe, *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'*, „Science and Public Policy” 1999, Vol. 26, No. 3.

D.A. Schon i M. Rein we wczesnych latach 90. wyszli z propozycją, aby rozumieć tworzenie polityki publicznej jako „dialektykę, konwersację i projektowanie”. Kontrowersje wokół problemów publicznych są rozumiane tu jako konflikt dotyczący ram narracji, w których się je ujmuje. Natomiast jej racjonalność jest oparta na pragmatycznym rozstrzygnięciu kontrowersji. Kluczowe zatem staje się refleksyjne rozważanie różnych ram, w których poszczególni aktorzy ujmują problem centralny dla danej polityki²⁸.

W podobnym kierunku zmierzają wysiłki R.P. Lejano (połączenie tekstu i kontekstu), co w zastosowaniach przekształca się w badania jakościowe o charakterze narracyjnym czy interpretacyjnym (*interpretative policy analysis, narrative policy analysis, hermeneutic approach*²⁹). Są jednak również propozycje badań empirycznych w tym zakresie (*narrative policy framework*)³⁰.

W jednej z publikacji rozwijającej podejście interpretatywne dokonano analizy zarzutów wobec niego i uznano je za błędne. Na tej podstawie możemy wyróżnić kilka cech tego podejścia³¹:

- 1) koncentruje się nie tylko na przekonaniach i dyskursach, ale również na działaniach i praktykach;
- 2) pozwala uwzględnić pojęcie struktury społecznej;
- 3) jest zorientowane nie tylko na rozumienie działań i praktyk, ale też na ich wyjaśnianie;
- 4) w jego ramach stosuje się nie tylko jakościowe metody generowania danych;
- 5) nie musi akceptować wyłącznie tych wersji przekonań, które przedstawiają aktorzy polityki;
- 6) pozwala wytworzyć wiedzę, która odpowiada na potrzeby praktyki polityki publicznej;
- 7) wynikiem jego zastosowania może być również wiedza obiektywna.

Jest to reakcja na niezbyt sprawiedliwe przedstawianie podejścia interpretatywnego jako sprzecznego z tymi, w których liczą się przede wszystkim twarde dane, metody eksperymentalne oraz rygor metodologiczny.

²⁸ D.A. Schon, M. Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York 1994, s. 165, 188.

²⁹ D. Yanow, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage Publication, London 1999; G. Hampton, *Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making*, „Policy Sciences” 2009, Vol. 42, No. 3; R.P. Lejano, C. Leong, *A Hermeneutic Approach to Explaining and Understanding Public Controversies*, „Journal of Public Administration Research and Theory” (w druku).

³⁰ M.D. Jones, M.K. McBeth, *A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?*, „Policy Studies Journal” 2010, Vol. 38, Issue 2.

³¹ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, *Governance Stories*, Routledge, London 2006 (rozdz. 2).

Próba powiązania ujęcia racjonalistycznego i interpretatywnego – perspektywa racjonalnej dyskusji

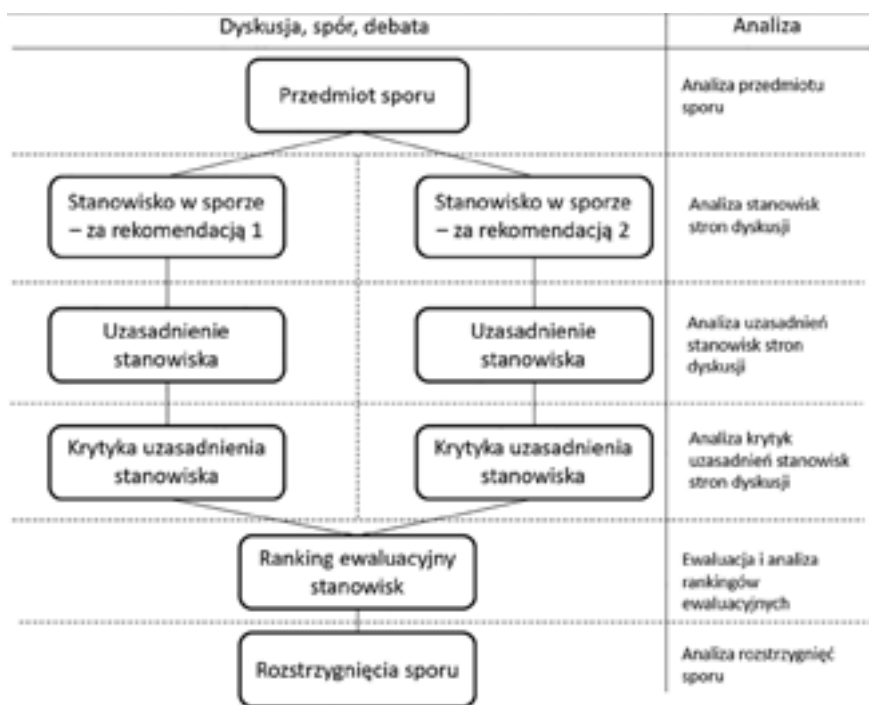
W perspektywie interpretatywistycznej rozumiemy politykę publiczną przede wszystkim jako powiązane ze sobą przekonania i działania pozostające ciągle w procesie tworzenia i zmiany. Podlegają one różnym interpretacjom aktorów działających i spierających się w danym polu tematycznym (stanowiska, kontrowersje i spory na dany temat jako dyskurs). Analiza polityki publicznej w tym kontekście to przede wszystkim analiza narracji, dyskursu, argumentacji³².

Gdy mamy do czynienia ze sporem o to, czy i jak zreformować instytucje w danym polu polityki publicznej, interesuje nas, kto w tym sporze ma rację, a do rozstrzygnięcia tego może posłużyć wiedza o tym, czyje stanowisko jest lepiej uzasadnione. W ten sposób można próbować dokonać syntezy wcześniej opisanych stanowisk w duchu perspektywy interpretatywnej. Wyniki analizy koszty–korzyści czy koszty–skuteczność są wówczas jednym z wielu rodzajów argumentów stosowanych w debacie publicznej, a nie jedyną zinstytucjonalizowaną drogą (np. poprzez ocenę skutków regulacji) prowadzącą do właściwego wyboru najlepszej alternatywy.

Czy wynik analizy argumentacji w sporze o tę czy inną propozycję zmiany w polityce publicznej ma być zasadniczym argumentem w praktycznym rozstrzygnięciu tego sporu? Jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, wówczas musielibyśmy zbudować nowy model instytucji, w których zasadniczą rolę miałyby odgrywać, po pierwsze, wolność dyskursu, aby wszystkie strony mogły sformułować swoje stanowiska i argumentacje, a po drugie, profesja analityka argumentacji politycznopublicznej. Jaką rolę mieliby odgrywać przedstawiciele tej profesji w procesie polityki publicznej?

Stanowisko technokratyczne polegałoby na tym, że to właśnie ich rozstrzygnięcia w postaci ewaluacyjnych rankingów uzasadnień różnych reform byłyby decydujące. Drugie stanowisko, które można nazwać demokratycznym lub deliberacyjnym, każe przyjąć, że wyniki analiz argumentacji w poszczególnych sporach byłyby tylko jednym ze źródeł informacji dla tych, którzy te spory prowadzą, i tych, których one dotyczą. Nie musimy więc zakładać, że o wyniku publicznej debaty ma rozstrzygać analityk argumentacji (stający się wtedy kimś w rodzaju sędziego decydującego, kto wygrał debatę na argumenty), ale zakładamy, że wyniki jego analizy mogłyby okazać się użyteczne dla samych stron sporu oraz dla zainteresowanych jego rozstrzygnięciem obserwatorów.

³² R. Szarfenberg, *Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.



Rysunek 5. Rola analizy w perspektywie racjonalnej dyskusji

Źródło: R. Szarfenberg, *Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.

Naszkiecowana tu i rozwinięta gdzie indziej³³ perspektywa racjonalnej dyskusji niekoniecznie jest zgodna z kierunkiem, w jakim zmierza nurt interpretacyjny w analizie polityki publicznej. „W świecie interpretacji, gdzie znaczenie i dobro są przedmiotem deliberacji i debaty, tworzenie polityki publicznej polega w mniejszym stopniu na pomiarze i projektowaniu optymalnej trajektorii dla polityki publicznej, a w większym na sztuce opowiadania przekonującej i budującej konsensus opowieści, która porusza wyobraźnię moralną opinii publicznej i mobilizuje ludzi i grupy do działania”³⁴.

Pytanie ewaluacyjne o to, czyja opowieść jest bardziej moralna i bardziej mobilizująca do działania, znowu wprowadza możliwość krytycznej oceny, jak również badań empirycznych i ewaluacji. W kontekście analizy argumentacji, która nie wykluczy opowieści tego rodzaju jako argumentów, możemy zastanawiać się nad ich miejscem oraz znaczeniem dla ewentualnych rozstrzygnięć. Jest raczej oczywiste

³³ Ibidem.

³⁴ R.P. Lejano, C. Leong, op.cit., s. 102.

to, że w debacie publicznej argumentacja ma też retoryczny charakter, a nie tylko racjonalny, czyli oparty na faktach stwierdzonych naukowo oraz na logicznie poprawnych wnioskowaniach.

Dla badaczy nastawionych poznawczo może nie mieć znaczenia to, jakie są proporcje moralizujących opowieści z jednej strony oraz faktów i logiki z drugiej. Czy jednak chcielibyśmy, aby to historyjki o „królowej socjału” przyjeżdżającej po zasiłek do ośrodka pomocy społecznej nowym mercedesem były podstawą podejmowania decyzji o reformach tej części polityki publicznej? Pytanie takie niekoniecznie trafia w sedno problemu, gdyż druga strona też może mieć swój zestaw opowieści, które uruchamiają „wyobraźnię moralną” w przeciwnym kierunku, czyli dotyczą np. samobójstwa osób odciętych od pomocy czy pracujących, którzy jednak są ubodzy³⁵.

Spory politycznopubliczne nie mają charakteru racjonalnego, tego jednak nie zakłada perspektywa racjonalnej dyskusji. Ma ona charakter heurystyczny, jest schematem ułatwiającym rozumienie i analizowanie rzeczywistości polityki publicznej rozumianej jako dyskusja. Próbuąc połączyć racjonalistyczne i interpretatywne ujęcia, dochodzimy więc do kolejnej heurystyki bardziej ułatwiającej opis niż stawianie hipotez do empirycznego przetestowania. Można jednak utrzymywać, że bez rozwoju teorii opisowej trudno jest świadomie rozpocząć program rozwoju teorii wyjaśniającej z hipotezami przyczynowo-skutkowymi.

Porządkowanie pola teorii polityki publicznej

Podjęto już próby uporządkowania różnorodności perspektyw i podejść w badaniach polityki publicznej. Jedna z nich była skoncentrowana na poszukiwaniu pytań oraz pól badawczych. Na podstawie założenia, że o specyfice podejścia naukowego decyduje orientacja problemowa, którą zaproponował H.L. Lasswell, oraz przeglądu różnych teorii i koncepcji wyróżniono listę podstawowych pytań badawczych³⁶:

- 1) Na jakie problemy rząd zwraca uwagę i dlaczego?
- 2) Jaka odpowiedź rządu na te problemy będzie najlepsza i dlaczego?
- 3) Jak wybierane są rozwiązania (problemów)?
- 4) Jak wybrane rozwiązania przekładają się na działania?
- 5) Jaki wpływ miała polityka (*policy*) na te problemy?

³⁵ R. Szarfenberg, *Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami*, w: *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, red. D. Trawkowska, Wydawnictwo Akapit, Toruń 2011.

³⁶ K.B. Smith, C.W. Larimer, *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2012.

Z kolei pola badawcze zostały wyróżnione na tle heurystyki stadialnej. Zaliczono do nich poza analizą i ewaluacją polityki także jej projektowanie oraz badania implementacji, aktorów i instytucje, procesy i podsystemy.



Rysunek 6. Stadia i pola badawcze polityki publicznej

Źródło: K.B. Smith, C.W. Larimer, *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2012.

Ujęcie takie abstrahuje od sformułowanych już podejść teoretycznych w ramach poszczególnych pól badawczych. Jeżeli weźmiemy je jednak pod uwagę, to spotkamy podział zastosowany wyżej – racjonalny i interpretatywizm. O ile R.P. Lejano włącza podejścia krytyczne do postpozytywistycznej rodziny, to inni autorzy je odróżniają (tabela 6).

Tabela 6. Ramy i perspektywy w analizie polityki publicznej

Ramy teoretyczno-metodologiczne	Przykłady konkretnych perspektyw
Klasyczne podejścia racjonalistyczne	teoria racjonalnego wyboru teoria racjonalnego podejmowania decyzji teoria gier modele stadialne
Podejścia interpretatywne	teoria wielostrumieniowa teoria konstruktywizmu społecznego teoria koalicji rzeczniczych
Podejścia krytyczne	teoria krytyczna teorie sprawiedliwości dystrybucyjnej teoria władzy i konfliktu

Źródło: F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Wiley, Hoboken 2011, cyt. za: R. Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.

Warto podkreślić fakt, że teorie polityki publicznej podane w tabeli 6 zostały wyróżnione, aby uchwycić proces rozwoju krytycznego rozumienia i oceniania polityki społecznej. W Polsce podjęto zbliżoną w intencjach próbę, zestawiając różne

paradygmaty badań społecznych (pierwsza kolumna w tabeli 6) z różnymi koncepcjami polityki społecznej w celu skonstruowania perspektyw teoretyczno-metodologicznych badania polityki społecznej³⁷. Dyskusja o relacjach między teoriami i badaniami polityki społecznej oraz polityki publicznej została już w Polsce podjęta³⁸.

Kolejna próba uwzględnienia innych niż racjonalne i interpretatywne kryteriów w porządkowaniu teorii polityki publicznej została pokazana w tabeli 7.

Tabela 7. Rodzaje teorii polityki publicznej

Kryterium wyróżnienia teorii	Teorie
Różne podejścia do roli racjonalności	instytucjonalizm racjonalnego wyboru (E. i V. Ostrom) wielostrumieniowość (J. Kingdon) konstrukcjonizm społeczny i projektowanie polityki (A.L. Schneider, H. Ingram)
Sieci i obszary polityki	podejście sieciowe przerzywana równowaga (<i>punctuated-equilibrium</i>) – F.R. Baumgartner, B.D. Jones koalicje rzecznicze (P.A. Sabatier)
Międzynarodowe porównania polityk	modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej analizy porównawcze

Źródło: P.A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder 2007, cyt. za: R. Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.

Dyskusja o statusie typologii polityki oraz modeli stadialnych świadczy o tym, że zmienia się ocena tego, co jest teorią naukową w badaniach polityki publicznej. Dyskusja ta trwa, o czym świadczy fakt, że podejście sieciowe i analizy porównawcze zostały następnie odrzucone³⁹. Do zbioru dodano zaś dwie nowe teorie – sprzężenia zwrotnego (*policy feedback theory*)⁴⁰ oraz narracyjną (*narrative policy framework*).

Inne interesujące podsumowanie rozwoju teorii polityki publicznej i jej badań przedstawił R. Hoppe⁴¹, który wymienia takie oto nurty:

- analitykocentryczny – charakterystyczne jest stosowanie technik koszty–korzyści, koszty–skuteczność czy statystycznej teorii podejmowania decyzji;

³⁷ Cały zeszyt nr 22 „Problemów Polityki Społecznej” został poświęcony temu tematowi. Zob. R. Szarfenberg, *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej” 2013, nr 22(3).

³⁸ P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3); R. Szarfenberg, *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „Problemy Polityki Społecznej” 2013, nr 22(3).

³⁹ *Theories of the Policy Process*, red. P.A. Sabatier, Ch.M. Weible, Westview Press, Boulder 2014.

⁴⁰ Zapoczątkowane w latach 80. przez badaczy reprezentujących instytucjonalizm historyczny, np. T. Skocpol, i rozwinięte przez P. Piersona (zob. S. Mettler, M. Sorelle, *Policy Feedback Theory*, w: ibidem). Głównym przedmiotem zainteresowania była polityka społeczna w dłuższych okresach.

⁴¹ R. Szarfenberg, *O bliskim związku...*

- neopozytywistyczny – podkreślający znaczenie w kontekście polityki publicznej wiedzy o związkach przyczynowo-skutkowych oraz metod jej zdobywania;
- krytyczno-racjonalistyczny – najbliższy koncepcjom społeczeństwa eksperymentującego Campbella;
- relatywistyczny – skupiający się na tym, jak praktycy polityki publicznej definiują problemy, projektują politykę, wdrażają ją i oceniają; rolę analityka jest dostarczanie im argumentów i danych;
- krytyczno-teoretyczny – tu już ważna w rozwiązywaniu problemów jest debata publiczna oraz jej jakość, w czym widoczny jest wpływ koncepcji komunikacyjnej racjonalności Habermasa;
- dyskursywny (*forensic*) – w sensie sztuki debaty, skupienie na analizie ram, w których poszczególni aktorzy widzą problemy, i na tej podstawie wypracowywanie rozwiązań;
- partycypacyjny – połączenie poprzednich trzech podejść z naciskiem na stosowanie technik angażujących obywateli w tworzenie polityki publicznej i z ideałem demokracji uczestniczącej w tle.

Kolejni autorzy zaproponowali uporządkowanie istniejących już podejść do analizy polityki publicznej na podstawie głównych typów działalności analityków (tabela 8 i rysunek 7). Wyszli oni od pytania: jakie ogólne rodzaje aktywności podejmuje analitycy wobec polityki publicznej i jej procesu? Po wyróżnieniu sześciu archetypów tej aktywności każdemu przypisano wartości, a ich parom – style, które najbardziej nas interesują (tabela 8)⁴².

Autorzy tego ujęcia przewidzieli także łączenie ze sobą archetypicznych aktywności poza możliwościami wyróżnionymi jako odrębne style (linie wewnątrz sześciokąta na rysunku 7). Można dodać, że pomiędzy niektórymi stylami możliwa jest większa kompatybilność, np. interaktywnym i partycypacyjnym, racjonalnym i argumentatywnym czy racjonalnym i doradczym.

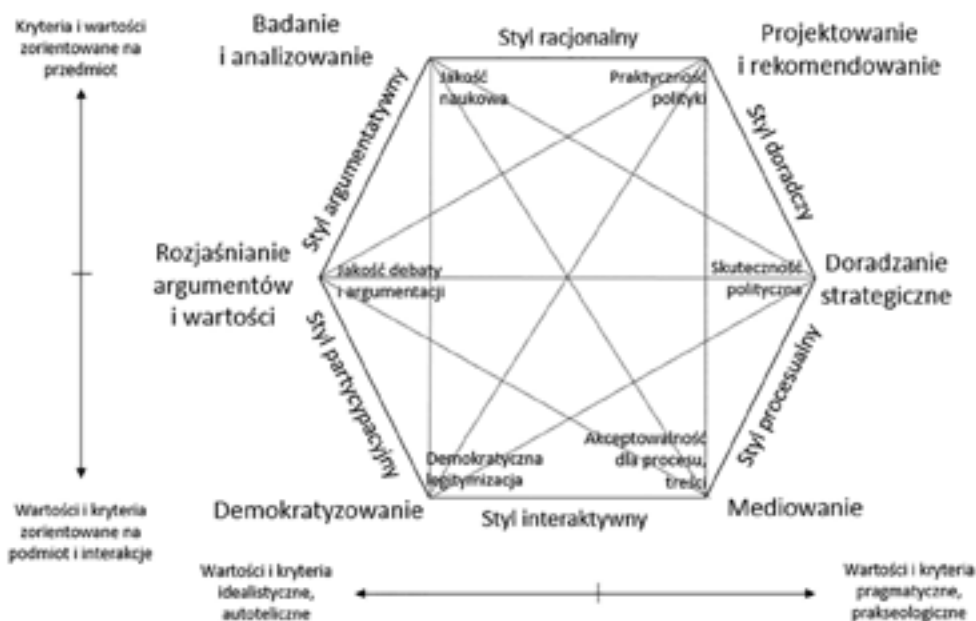
Na schemacie przedstawiającym archetypy i style analityków osie zewnętrzne obrazują wartości oraz kryteria, według których jest oceniana jakość działalności analityków polityki publicznej. W ten sposób dodano jeszcze dwa wymiary: przedmiot–podmiot, czyli w pierwszym przypadku produktem działania analityka jest raport, model itp., a w drugim – współpraca, więzi, sieć kontaktów; idealizm–pragmatyzm, aktywności po lewej stronie schematu są oceniane według wartości takich jak zgodność z prawdą, sprawiedliwość, uczciwość, spójność, a te po prawej stronie według trafności, skuteczności, efektywności, akceptowalności itp.

⁴² I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*, „International Journal of Technology Policy and Management” 2004, Vol. 4, No. 2.

Tabela 8. Archetypy działalności analityków i style analizy polityki publicznej

Archetyp	Wartość	Styl i kluczowe pytanie
1. Badanie i analizowanie	jakość wiedzy (wiarygodność, rzetelność itp.)	racjonalny (1 i 2) – jaka wiedza jest dobra? doradczy (2 i 3) – co jest dobre dla klienta? procesualny (3 i 4) – co jest dobre dla procesu? interaktywny (4 i 5) – co jest dobre dla wzajemnego zrozumienia? partycypacyjny (5 i 6) – co jest dobre dla społeczeństwa demokratycznego? argumentatywny (6 i 1) – co jest dobre dla debaty?
2. Projektowanie i rekomendowanie	polityczna relewancja (stosowalność, praktyczność itp.)	
3. Udzielanie strategicznych rad	polityczna skuteczność (elastyczność, wykonalność itd.)	
4. Mediowanie	akceptacja i uczenie się (zaangażowanie, wspólna perspektywa itd.)	
5. Demokratyzowanie	demokratyczna legitymizacja (otwartość, przejrzystość, transparentność itd.)	
6. Rozjaśnianie argumentów i wartości	jakość debaty i argumentacji (spójność, bogactwo, otwartość itd.)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*, „International Journal of Technology Policy and Management” 2004, Vol. 4, No. 2.

**Rysunek 7. Archetypy i style aktywności analityków polityki publicznej**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*, „International Journal of Technology Policy and Management” 2004, Vol. 4, No. 2, s. 18.

Odnosząc się do naszkicowanego wcześniej rozwoju perspektyw czy ram badawczo-analitycznych, można stwierdzić, że początkowo odpowiadały na potrzeby stylów racjonalnego, doradczego i procesualnego. Zwrot argumentatywny zrodził

kolejne wysiłki teoretyczne w kierunku osiągnięcia perspektywy bliskiej stylom argumentatywnemu, partycypacyjnemu i interakcyjnemu. Ten nurt wzmacniały koncepcje demokracji dyskursywnej, deliberacyjnej, partycypacyjnej oraz upodmiotowienia obywateli w ogóle i/lub w grupach podatnych na wyzysk (*empowerment*). Odnajdujemy więc niektóre wątki wskazane przez F.E. Netting i M.K. O'Connor, ale można mieć wątpliwości dotyczące tego, gdzie w tym ujęciu mieści się podejście krytyczne nastawione na radykalną zmianę. Wydaje się, że wśród archetypicznych aktywności Meyer i jego współpracownicy nie przewidzieli zaangażowania samego analityka na rzecz transformacji.

Przy prowadzeniu badań polityki publicznej w Polsce nie powinno się abstrahować od rozwoju pojęć, kategorii analitycznych oraz teorii w tym zakresie. Trudno jednak zrealizować taki postulat bez gruntownego zapoznania badaczy, nauczycieli i studentów z powyżej zarysowanymi zagadnieniami. Potrzebujemy więc dobrych podręczników i monografii poświęconych poszczególnym perspektywom, teoriom i ich zastosowaniom w badaniach empirycznych oraz w praktyce polityki publicznej.

Powyższy przegląd dotyczył wyłącznie obszaru anglojęzycznego. Badania nad rozwojem analizy polityki publicznej w poszczególnych krajach zostały już jednak zainicjowane⁴³. Umożliwia to podjęcie studiów porównawczych dotyczących zróżnicowania już nie tylko polityki publicznej pomiędzy poszczególnymi krajami, ale też jej ujęć naukowych i akademickich, w szczególności o charakterze stosowanym. W Polsce zasadniczą rolę w tym obszarze odgrywała refleksja teoretyczna prowadzona w ramach prakseologii, socjologii (socjotechnika A. Podgóreckiego), psychologii decyzji, teorii planowania ekonomiczno-społecznego, filozofii prawa i wielu innych nurtów, z których obecnie najsilniejszy wydaje się ten związany z zarządzaniem publicznym⁴⁴.

Zasadniczym procesem w rozwoju teorii i badań polityki publicznej była stopniowa utrata dominacji przez model racjonalnego wyboru oraz nawiązujących do niego podejść i teorii. Rosnący pluralizm pojęciowy, teoretyczny i metodologiczny zawdzięczamy ich krytyce oraz próbom budowania alternatywnych perspektyw. Rozwój pojęciowy nie oszczędził jednak i samej polityki publicznej, duża popularność takich pojęć jak zarządzanie publiczne (*public management*) oraz rządzenie czy współrządzenie (*governance, co-governance*) sprawia, że analizy nawiązujące do

⁴³ Seria książek wydawnictwa Policy Press „International Library of Policy Analysis”.

⁴⁴ Pierwszy periodyk w Polsce podejmujący tematykę charakterystyczną dla polityki publicznej ukazuje się od 2007 r. właśnie pod tytułem „Zarządzanie Publiczne”.

polityki publicznej i jej powojennych lasswellowskich korzeni wydają się niektórym już przestarzałe⁴⁵. Czy zastąpiła je już hybryda ekonomii i prawa albo ekonomii i zarządzania czy wszechobejmującego współzarządzania⁴⁶? Czy może ekonomia behawioralna z jej paternalistycznym libertarianizmem i architekturą wyboru, zastosowana do działalności państwa⁴⁷, zwiastuje powrót dawnych zainteresowań polityką publiczną? Pojęcia i teorie zmieniają się, ale problematyka państwa i ogromnego zakresu jego współczesnej działalności pozostanie jeszcze długo z nami.

Bibliografia

- Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014.
- Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.
- Bevir M., Rhodes R.A.W., *Governance Stories*, Routledge, London 2006.
- Błędowski P., *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3).
- Cobb R.W., Elder C.D., *Participation in American Politics the Dynamics of Agenda-Building*, Allyn and Bacon, Boston 1972.
- Daly M., *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy” 2003, Vol. 32, Issue 1.
- Dror Y., *Public Policy Making Reexamined*, Transaction, New Brunswick 1989.
- Dye T.R., *Understanding public policy*, Pearson Education Limited, Harlow 2014.
- Evaluating Strategy. New Directions for Evaluation*, no. 128, red. P.A. Patrizi, M.Q. Patton, Jossey-Bass, San Francisco 2010.
- Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Fischer F., *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Hajer M., *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in great Britain*, w: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, red. F. Fischer, J. Forester, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Hampton G., *Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making*, „Policy Sciences” 2009, Vol. 42, No. 3.

⁴⁵ Zob. O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave, London 2003, s. 131.

⁴⁶ *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Scholar, Warszawa 2014.

⁴⁷ K. Olejniczak, P. Śliwowski, *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, red. A. Haber, K. Olejniczak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 13–46.

- Handbook of public administration*, red. W.B. Hildreth, G.J. Miller, J. Rabin, Taylor & Francis, Boca Raton 2007.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- Hoppe R., *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'*, „Science and Public Policy” 1999, Vol. 26, No. 3.
- Howlett M., *Designing Public Policies*, Routledge, London–New York 2011.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave, London 2003.
- Ingram H., Schneider A., *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, „The American Political Science Review” 1993, Vol. 87, No. 2.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Liber, Warszawa 2004.
- Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować, poprawiać*, red. J. Wilkin, Scholar, Warszawa 2013.
- Jann W., Wegrich K., *Theories of the Policy Cycle*, w: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, red. F. Fischer, G. Miller, M.S. Sidney, CRS/Taylor & Francis, Boca Raton 2007.
- Jones M.D., McBeth M.K., *A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?*, „Policy Studies Journal” 2010, Vol. 38, Issue 2.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Lejano R.P., *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, Routledge, New York 2006.
- Lejano R.P., Leong C., *A Hermeneutic Approach to Explaining and Understanding Public Controversies*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, April 4.
- Lowi T.J., *An Assessment of Kellow's Promoting Elegance in Policy Theory*, „Policy Studies Journal” 1988, Vol. 16.
- Lowi T.J., *Foreword: New dimensions in policy and politics*, w: *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, red. R. Tatalovich, B.W. Daynes, Westview Press, Boulder 1988.
- Lowi T.J., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, „Public Administration Review” 1972, Vol. 32, No. 4.
- Mayer I.S., van Daalen C.E., Bots P.W.G., *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*, „International Journal of Technology Policy and Management” 2004, Vol. 4, No. 2.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Mettler S., Sorelle M., *Policy Feedback Theory*, w: *Theories of the Policy Process*, red. P.A. Sabatier, Ch.M. Weible, Westview Press, Boulder 2014.
- Nagel S.S., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2000.
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Netting F.E., O'Connor M.K., *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Wiley, Hoboken 2011.

- Olejniczak K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1(7).
- Olejniczak K., Śliwowski P., *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: (R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu, red. A. Haber, K. Olejniczak, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.
- Opalek K., Wróblewski J., *Współczesna teoria i socjologia prawa w Stanach Zjednoczonych*, PWN, Warszawa 1963.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Ronit K., Porter T., Lasswell H.D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, w: *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, red. S.J. Balla, M. Lodge, E. Page, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Rudolf W., *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, t. 261.
- Sabatier P.A., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder 2007.
- Schneider A., Ingram H., *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, „The American Political Science Review” 1993, Vol. 87, No. 2.
- Schon D.A., Rein M., *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York 1994.
- Scriven M., *Evaluation thesaurus*, Sage, Newbury Park 1991.
- Smith K.B., Larimer C.W., *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2009.
- Smith K.B., Larimer C.W., *Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2012.
- Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, red. U. Morth, Edward Elgar, Cheltenham 2004.
- Stone D., *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company, New York 2002.
- Studia z zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Swanson D., Bhadwal S., *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, Sage, New Delhi 2009.
- Szarfenberg R., *Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.
- Szarfenberg R., *Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami*, w: *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, red. D. Trawkowska, Wydawnictwo Akapit, Toruń 2011.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.
- Szarfenberg R., *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, IBE, Warszawa 2013.

- Szarfenberg R., *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „Problemy Polityki Społecznej” 2013, nr 22(3).
- Szarfenberg R., *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej” 2013, nr 22(3).
- The Oxford handbook of public policy*, red. M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin, Oxford University Press, Oxford 2006.
- The SAGE Handbook of Governance*, red. M. Bevir, Sage Publications, London 2010.
- Theories of the Policy Process*, red. P.A. Sabatier, Ch.M. Weible, Westview Press, Boulder 2014.
- Weimer D.L., Vining A., *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Routledge, London 2011.
- Wildavsky A.B., Pressman J.L., *Implementation*, University of California Press, Berkeley 1973.
- Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Scholar, Warszawa 2014.
- Yanow D., *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage Publication, London 1999.
- Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009.
- Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007.
- Zybała A., *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

